

جغرافیا (نشریه علمی - پژوهشی انجمن جغرافیایی ایران)  
دوره جدید، سال پنجم، شماره ۱۴ و ۱۵ پاییز و زمستان ۱۳۸۶

## حاشیه‌نشینی و امنیت شهری

بهمن کارگر<sup>۱</sup>

### چکیده

امروزه گسترش بی‌رویه حاشیه‌نشینی یکی از مشکلات عمده و اساسی در امر مدیریت شهری است که نمی‌توان نسبت به آن بی‌تفاوت بود. از آنجا که حاشیه بر متن تاثیر مستقیم دارد، اتفاقات سالهای اخیر نشان داده است، افرادی که در حاشیه کلانشهرها سکونت دارند و در بیشتر موارد از شهرهای کوچکتر و حتی کشورهای همسایه مهاجرت نموده‌اند، با ورود به کلانشهرها، با معضلاتی مانند بیکاری، مشکلات اجتماعی، فرهنگی و ... روبرو می‌گردند. از سوی دیگر، حاشیه‌نشینی معضلی است که چاره‌جویی برای حل و تعدیل جدی و فوری آن باید در دستور کار مدیران و کارشناسان شهری قرار گیرد، زیرا مشکلاتی از این‌گونه، متن شهر را نیز تحت تاثیر قرار داده و میزان رشد و پیشرفت آن را تا حد قابل توجهی کاهش می‌دهد.

کلیدواژگان: حاشیه‌نشینی؛ امنیت اجتماعی؛ امنیت شهری؛ حوزه کلانشهری؛ مدیریت شهری؛ گسترش بی‌رویه شهر.

### مقدمه

شهر از دیدگاه جغرافیدانان برحسب اشغال آگاهانه فضایی از طبیعت مفهوم پیدا می‌کند که به مقتضای تکنیک متداول زمان، انسانها آن را در اختیار می‌گیرند و برهمین اساس اولین عاملی که مشخص کننده شهر است، موقع جغرافیایی و دومین عامل مقر و مکان یا روشن‌تر، نشستگاه شهر است که موقعیت شهر می‌تواند آنرا تقویت یا تضعیف نماید. برای جغرافیدانان، شهر فضای پویایی، رفت و آمد و حرکت انسانها است و این فضا بایستی خود را با تکنیک دوران معاصر و وسایل نقلیه سازگار کند (شیعه، ۱۳۷۶). بدینسان، شهر مدرن مملو از ناامنی و آسیبهای اجتماعی است. تأمین امنیت شهری که در فضای باز و گسترده و در ابعاد دهها کیلومتر گسترش بی‌قواره و بی‌حد و مرز پیدا کرده است، اگر امری محال نباشد، لاقلاً مشکل به نظر می‌رسد. به همین دلیل شهرهای بزرگ که ابعاد انسانی را پشت سر گذاشته‌اند و دچار انواع تراحمات و بی‌قاعدگی شده‌اند، موجب بروز و ظهور آسیبهای همه جانبه‌ای گشته‌اند، به نحوی که در هیچ یک از عرصه‌های اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی قادر به نظارت و کنترل رفتارهای نابهنجار و ایمن سازی محیط انسانی برای گروههای مختلف اجتماعی نیستند (نگاه کنید به: عبادی نژاد، ۱۳۸۳؛ کارگر، ۱۳۸۳). از این رو، محیطهای شهری را اساساً از محیطهای ناامن بشمار می‌آورند.

بدینسان، امنیت شهری از بحثهای علمی، فنی، کاربردی و اداری مهمی است که اکنون به صورت یک موضوع میان دانشی و فرادانشی جامع اکنون نگر در چارچوب جامعه‌شناسی شهری، حقوق، جغرافیا، علوم انتظامی - امنیتی و نظایر آنها بررسی می‌شود و با سرنوشت آحاد شهروندان کل نظام اجتماعی و اقتصادی کشور و شهر، به ویژه مسائل امنیت کلانشهر سروکار دارد (همانجا).

### طرح مساله و اهداف

همراه با مهاجرت گروههای انسانی از محیطهای روستائی و نواحی کم برخوردار به سوی شهرها و نواحی برخوردار از امکانات و خدمات گوناگون، شهرها و بویژه کلانشهرها با افزایش بی‌رویه جمعیت و تورم انسانی مواجه شده‌اند. بسیاری از این مهاجران به دلایل مختلف، از جمله سطح نازل سواد و مهارت شغلی، از یک سو و گرانی زمین و مسکن از سوی دیگر، جذب

بدنه شهرها نشده و لاجرم، در حاشیه‌های شهری و اغلب به صورت غیررسمی، در حاشیه شهرها و کلانشهرها اسکان یافته‌اند.

بدین ترتیب، حاشیه‌نشینان کسانی هستند که به دلایلی به درستی جذب نظام اجتماعی-اقتصادی شهر نشده‌اند و در محدوده‌های خارجی و حاشیه شهرها زندگی می‌کنند. علاوه بر این، از آنجا که محل سکونت حاشیه‌نشینان اغلب خارج از عرصه‌های حقوقی-قانونی شهرها قرار دارد، کمتر از برنامه‌های حمایتی رسمی برخوردارند.

براساس تعاریف جاری، حریم شهرها و کلانشهرها دارای سه کاربرد ویژه است که عبارتند از:

- تنفس گاه شهر؛
- کاربردهای زیست محیطی؛ و
- فضا برای توسعه آتی شهر.

علاوه بر این که حریم کلانشهرها اغلب از هیچ یک از این سه کاربرد به وجه مطلوب برخوردار نیستند، پیوسته سیل تازه جمعیت‌های حاشیه‌نشین را نیز به سوی خود می‌کشانند. این در حالی است که بالا بودن هزینه‌ها، از جمله هزینه امکانات رفاهی، از دیگر معضلاتی است که به ویژه کلانشهرهای جهان سومی، به عنوان مثال در کلانشهر تهران، موجب می‌شود تا بخش قابل توجهی از واحدهای مسکونی شهر خالی مانده و حاشیه‌های شهر روز به روز با تراکم بیشتر جمعیتی روبرو گردد. بدین ترتیب، امنیت شهری به معنای فراغت از هر گونه تهدید و تعرض به حقوق و آزادیهای مشروع و قانونی شهروندان است و از سه لایه اصلی و متکامل تشکیل شده که عبارتند از: امنیت فردی، امنیت اجتماعی، امنیت ملی.

امنیت فردی حالتی است که به موجب آن فرد در پناه قانون و برخوردار از حقوق شهروندان، از هرگونه تهدید و تعرض و تعدی دیگران می‌تواند از مجاری قانون و در محاکم صالحه احقاق حق کند؛

امنیت اجتماعی عبارت است از آرامش و آسودگی خاطری که هر جامعه موظف است برای اعضای خود ایجاد نماید. امنیت اجتماعی را غالباً به انواع شغلی، اقتصادی، سیاسی و قضایی تقسیم کرده‌اند.

شهر مدرن مملو از ناامنی و آسیب‌های اجتماعی است. تأمین امنیت شهری که در فضای باز و گسترده در ابعاد دهها کیلومتر گسترش بی‌قواره و بی‌حد و مرز پیدا کرده است، اگر امری

محال نباشد، اما مشکل به نظر می‌رسد. به همین دلیل شهرهای بزرگ که ابعاد انسانی را پشت سر گذاشته‌اند و دچار انواع تراحمات و بی‌قاعدگی شده‌اند موجب بروز و ظهور آسیب‌های همه‌جانبه‌ای گشته‌اند، به نحوی که در هیچ یک از عرصه‌های اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی قادر به نظارت و کنترل رفتارهای نابه‌هنجار و ایمن‌سازی محیط انسانی برای گروه‌های مختلف اجتماعی نیستند. به همین دلیل محیط‌های شهری اساساً محیط‌های ناامن تلقی می‌شوند؛ و

امنیت ملی حالتی است که به موجب آن ملتی فارغ از ترس و تهدید از دست دادن تمام یا بخشی از سرزمین، جمعیت، رفاه اقتصادی و نیز فارغ از ترس و تهدید از دست دادن نظام حکومتی، هویت ملی، زبان، دین و ارزش‌های فرهنگی خود به سر می‌برد. احساس امنیت فردی با افزایش امنیت اجتماعی افزایش می‌یابد و امنیت ملی نقش تعیین‌کننده‌ای در امنیت فردی و امنیت اجتماعی دارد (کارگر، ۱۳۸۳). از سوی دیگر، حاشیه‌نشینی ضمن ایجاد نگرانی‌هایی در بین شهروندان، مدیران و کارشناسان شهری را بر آن داشته است تا به طرق مختلف به چاره‌جویی پرداخته، راه‌هایی برای برونرفت از این معضل جستجو نمایند. در نتیجه، چنین انباشتی از جمعیت اغلب موجبات انفجار مشکلات متنوع در کلانشهرها می‌شود، تا جایی که امنیت شهری را به طور جدی در معرض مخاطره قرار داده و معضلات امنیتی را به همراه می‌آورد. آشکار است که بهبود خدمات انتظامی و امنیتی به منظور تقابل با این گونه معضلات نه تنها در گرو آموزش و تجهیز مناسب نیروهای انتظامی و مدیریت شهری، بلکه از سوی دیگر، نیازمند معاضدت و مشارکت شهروندان است (نگاه کنید به: شیعه، ۱۳۷۶؛ صرافی، ۱۳۷۹).

براین اساس، پرسش‌های اصلی و به تبع آن، اهداف این مقاله عبارت خواهند بود از:  
الف) برای بهبود خدمات انتظامی و امنیتی در نظام مدیریت شهری، چه روش‌هایی را می‌توان پیشنهاد و اتخاذ نمود؟

ب) برای ترغیب مردم در مشارکت با نیروی انتظامی، از چه راه‌هایی می‌توان استفاده کرد؟

### حاشیه‌نشینی و بزهکاری

بی‌شک حاشیه‌نشینی با بزهکاری و ارتکاب جرم رابطه‌ای نزدیک و ناگسستنی دارد. در واقع باید گفت، حاشیه‌کلانشهرها اغلب مکان‌هایی مستعد برای بروز و ظهور انواع بزه و جرائم بشمار می‌روند. رشد قاچاق مواد مخدر و گسترش شبکه‌ها و باندهای شبه‌مافیائی توزیع این گونه مواد که از جمله جرائم مشهود در این گونه مناطق بشمار می‌رود، همچنین نسبت ارتکاب اعمال مجرمانه و خشونت آمیز در حاشیه‌کلانشهرها بیش از سایر مناطق شهری است که علت آن، در کنار سایر علل، کنترل ضعیف و یا عدم نظارت صحیح و مناسب از سوی نیروهای انتظامی و امنیتی است. بدینسان، کمبود پاسگاه‌های انتظامی در تناسب با کثرت جمعیت و فقدان نظارت مناسب و کارآمد در این گونه حواشی، موجبات انواع ناهنجاریهای اخلاقی و اجتماعی را فراهم می‌آورد؛ ضمن آنکه میزان جنایت، سرقت، روسپیگری، قاچاق مواد مخدر، نافرمانی از قوانین و مقررات جاری و برخی بزه‌های دیگر نیز در حاشیه‌کلانشهرها نسبت به دیگر مناطق شهر از آمار بالاتری برخوردار است. براین مبنا، حاشیه‌شهرها را می‌توان به واقع به مناطق بی‌قانون و بی‌حاکم تشبیه کرد، زیرا به دلیل دوری از مرکزیت مدیریت شهری، بسیاری از جرائم و مشکلات و مفاسد اجتماعی - اخلاقی در محدوده تحت اشغال آنها بروز نموده و نوعی هرج و مرج در آنها رواج دارد که اگر نظارت صحیح و مناسبی بر آنها صورت گیرد، شاهد کاهش بزه و جرائم نه تنها در این مناطق، بلکه در محدوده سایر مناطق کلانشهرها خواهیم بود، چراکه در واقع برخی از جرائم سازمان یافته از حاشیه به دورن شهرها تسری پیدا می‌کند (کارگر، ۱۳۸۳).

### حاشیه‌نشینی و امنیت در شهر

امنیت شهری از بحث‌های علمی، فنی، کاربردی و اداری مهمی است که اکنون به صورت یک موضوع میان‌دانشی و فرادانشی جامع‌الکون نگر در چارچوب جامعه‌شناسی شهری، حقوق، جغرافیا، علوم انتظامی - امنیتی و نظایر آنها بررسی می‌شود و با سرنوشت آحاد شهروندان کل نظام اجتماعی و اقتصادی شهرها، به ویژه مسائل امنیت کلانشهرها سروکار دارد. کلان‌شهر تهران نه تنها کانون برترین ارزش‌های فرهنگ معنوی و مادی کشور و مرکز مهم فعالیت، فرصت‌های اجتماعی، انباشت سرمایه و نخبگان است و سهم به‌سزایی در توسعه فرهنگی،

اجتماعی و اقتصادی کشور دارد، بلکه گرفتار طیف گسترده‌ای از مسائل امنیت ستیز اجتماعی از قبیل افزایش و هجوم فزاینده جمعیت، گسترش نابرابریهای دردناک و اسفناک اجتماعی و اقتصادی و پیامدهای فضایی آن یعنی جدایی‌گزینی و جدایی‌نشینی فضایی روزافزون مردم شهر، کمبود عدالت اجتماعی، فقدان هم‌ارزی شرایط زندگی، انجام گستاخانه‌ترین بزهکاریها، جرایم، تبهکاریها و نابهنجاریهای اخلاقی ناموسی، وجود ناپاکیهای روحی و مفاسد اجتماعی، اعتیاد، دزدی، خیانت، وجود کودکان خیابانی، فحشا و سازمانهای پلید و اماکن فساد و بروز اختلالات و ناامنیها و بسیاری از آسیبهای اجتماعی دیگر نیز هست، که تا حد بسیار زیادی از ایجاد محیط مساعد برای رشد فضائل اخلاقی و رشد شخصیت انسانها جلوگیری می‌کند. از طرفی مهمترین منطقه استراتژیک و مرکز ثقل هر کشور و حکومتی که امنیت و ناامنی آن نقش تعیین‌کننده‌ای در موفقیت دولت دارد، پایتخت یا مرکزیت حکومت می‌باشد.

به عنوان نمونه، کلانشهر تهران در یکصد سال گذشته با عبور از مقاطع مختلف تاریخی دارای موقعیت چندشخصیتی سیاسی فرهنگی و اقتصادی شده است. این امر باعث تمرکز جمعیت بسیار زیاد و تمرکز فعالیتهای اقتصادی و فرهنگی فراوان و توسعه فیزیکی گسترده‌ای گردیده است. همین امر باعث شده است ناهماهنگی میان فعالیتهای جمعیت، فضا و تأسیسات و تجهیزات امنیتی وجود داشته و این مسئله به صورت معضل انتظامی و امنیتی برای تهران کنونی مطرح باشد، به طوری که تهران سرسلسله و قطب جرایم و ناامنی شهری بین همه شهرهای ایران است. رشد فزاینده و گسترش عمودی و افقی ناگهانی تراکم شهر تهران، بویژه بعد از انقلاب اسلامی ایران و بواسطه مهاجرت‌های اولیه، بویژه بعد از شروع جنگ تحمیلی، مسائل اجتماعی و اقتصادی و کمبود مسکن موجب گردید تا امکانات محدود پلیس با افزایش و گسترده‌ی بزهکاریها، تبهکاریها، جرائم، جنایت و ابزارآلات و شیوه‌های نوین مجرمین، فاصله بسیار زیادی پیدا کند (نگاه کنید به: کارگر، ۱۳۸۳؛ مندنی پور، ۱۹۹۸).

### مسائل حاشیه نشینان و حقوق شهروندی

جدا از اقداماتی که بایستی برای حذف حاشیه نشینی و به متن در آوردن این گونه حاشیه‌های کلانشهری از سوی دستگاههای ذیربط انجام شود، وجدان و وظیفه شرعی و قانونی نیز حکم می‌کند که رعایت حقوق شهروندی و کرامت انسانی حاشیه نشینان نیز باید مورد توجه و

تاکید قرار گیرد. علاوه بر قوانین جاری ناظر بر حقوق شهروندی تمام آحاد جامعه، در دین مبین اسلام نیز اعمال تبعیض در ارائه امکانات به شهروندان یک جامعه، به صرف تقسیم بندی لایه های اجتماعی، امری حرام محسوب شده است. همه ملتها و همه آحاد بشر حق حیات مناسب دارند و نمی توان به صرف حاشیه نشینی، افراد را از دستیابی به حداقل حقوق خود که داشتن یک زندگی بدون دغدغه و با احساس امنیت و آرامش است، محروم نمود.

### جمع بندی، نتیجه گیری و راهکارهای تضمین امنیت شهری

امروزه در سطح کشور بیش از ۲۰ سازمان در مدیریت شهری دخیل هستند. با این توضیحات به این نتیجه می‌رسیم که کلانشهرها، بویژه کلانشهرهائی همچون تهران، نیازمند ایجاد مدیریت واحدی در پیکره خود هستند و در صورت تحقق نیافتن چنین مدیریتی، سازمانهای دخیل در مدیریت شهری کارایی لازم را در انجام وظایف خود نخواهند داشت. چنانچه سازمانهای شهری کلانشهر تهران بوسیله مدیریتی واحد هماهنگ نشوند، در نهایت یا رقیب هم خواهند شد و یا به موازات هم عمل خواهند کرد که در این صورت هر سازمان برای خود تصمیم گرفته و آنرا اجرا می‌کند و این امر باعث می‌شود که در شهر، گسترش روزافزون کالبدی و همچنین افزایش و رشد جمعیت شهری را شاهد باشیم، همچنان که استاندار تهران اظهار می‌دارد: (روزنامه رسالت ۴ اردیبهشت ۱۳۸۱ ه.ش) "در تهران بحران مدیریت وجود دارد و بخشی‌نگری و تصمیمات فله‌ای در اقتصاد و متغیر بودن مقررات، در مسائل شهری مشکلات جدی بوجود آورده است".

در زمینه‌های مختلف می‌توان راهکارها و پیشنهادات زیر را در جهت رفع موانع ارائه خدمات انتظامی و امنیتی در مدیریت شهری ارائه داد:

- ایجاد مدیریت واحد (جامع) شهری جهت کنترل ساخت و سازها و عملکرد موازی سازمانهای ذیربط در مدیریت شهری؛
- همکاری و هماهنگی سازمانهای ذیربط در مدیریت شهری با نیروی انتظامی، در جهت در جریان قراردادن از وضع شهرک سازیها، ساخت آپارتمانها و برجها در محدوده تحت پوشش کلانتریها؛

- استفاده از تجارب مثبت کشورهای پیشرفته در این زمینه (پلیس) می‌تواند راهگشای بعضی از مشکلات باشد؛
- عمده‌ترین و مهمترین مشکل در کلانتریهای سطح شهر تهران کمبود بسیار از نظر نیروی انسانی می‌باشد که باید این مشکل و کمبودها را هرچه سریعتر جبران کرد و به استاندارد جهانی (۴-۵ نفر پلیس برای ۱۰۰۰ نفر) رساند؛
- آموزش و تربیت نیروی انسانی متدین و متخصص از دیگر ملزومات کلانتریها می‌باشد؛
- تجهیزکردن کلانتریها به وسایل مدرن روز؛
- انطباق جغرافیایی مابین خطوط مناطق و نواحی شهرداری با کلانتریها؛
- تشکیل پلیس ویژه یا ضربت در کلانتریها در جهت برخورد سریع با باندهای بزرگ فساد و اراذل و اوباش؛
- استفاده از پلیس نسوان در کلانتریها که کلانتریها از کمبود آن در رنج هستند و با توجه به اسلامی بودن کشور و رعایت موازین شرعی امری ضروری است؛
- ایجاد پلیس محله از طریق مشارکت مردم با نیروی انتظامی (کلانتری) که در این ارتباط باید از افراد مؤمن و با تجربه محلات استفاده کرد؛
- پوشش مناسب و هماهنگی راهنمایی و رانندگی با کلانتری که می‌تواند در حفظ و امنیت انجام مأموریت کلانتریها نقش بسزایی داشته باشد؛
- توجه برنامه‌ریزان به مناطق عقب مانده کشور که مبدأ مهاجرین است جهت جلوگیری از مهاجرت به کلانشهرها که با توجه به بررسیها، اکثر مهاجرین دارای فرهنگی متفاوت از فرهنگ شهرها هستند و مشکلات مالی و اقتصادی باعث مهاجرت آنها شده و از طرفی چون نمی‌توانند شغل مناسبی با حقوق مکفی پیدا کنند به مشاغل کاذب یا خلاف قانون روی می‌آورند که مزید بر مشکل خواهد بود؛
- ارتباط تنگاتنگ بین نیروی انتظامی و آموزشگاههای محلی، مساجد و پایگاههای بسیج؛
- اختصاص بودجه سالیانه به کلانتریها در حد موردنیاز جهت انجام مأموریتهای فوری و یا اتفاقات غیرمترقبه و کارهای درون کلانتری که به بودجه نیاز دارد؛
- جلوگیری از برخوردهای چندگانه و تجدیدنظر در قوانین؛



- پیش بینی مکان مناسب و قابل دسترسی برای مراکز انتظامی مخصوصاً در شهرها و شهرکهای جدیدالتأسیس؛
- ایجاد دوره‌های آموزشی مشترک و تهیه بولتن‌های آموزشی و اطلاع رسانی توسط نیروی انتظامی و شورای شهر برای رؤسای کلانتریها، شهرداران و مسئولین ذیربط در مدیریت شهری؛
- ارتباط تنگاتنگ مسئولین ذیربط در مدیریت شهری با نیروی انتظامی بصورت جلسات هفتگی و ماهانه؛
- عضویت فرمانده نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران در شورای عالی مسکن و شهرسازی کشور یا حداقل لحاظ نمودن ملاحظات امنیتی و انتظامی که به تأیید ناجا می‌رسد، در تصویب طرحهای مسکن و شهرسازی؛
- اخذ نظرات انتظامی و امنیتی از نیروی انتظامی توسط شوراهای شهر در جهت تصویب طرحهای توسعه و سازماندهی مسکن و شهرسازی.

## منابع و مأخذ

- توکلی نیا، جمیله، بررسی رشد و توسعه تهران و تأثیر آن در تغییر شکل نواحی روستایی پیرامون (نمونه دارآباد وکاشانک)، پایان نامه کارشناسی ارشد، به راهنمایی دکتر مصطفی مؤمنی، گروه جغرافیای دانشکده علوم زمین، دانشگاه شهیدبهشتی، سال تحصیلی ۷۱-۷۰؛
- شکوهی، محمود، چگونگی پیدایش سازمانهای انتظامی در ایران و وظایف نیروی انتظامی در زمان جنگ، رساله کارشناسی ارشد، دانشگاه علوم انتظامی، ۱۳۷۴؛
- شیعه، اسماعیل، مبانی برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه علمی صنعتی تهران، ۱۳۷۶؛
- کارگر، بهمن، امنیت شهری، انتشارات سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح، چاپ اول، ۱۳۸۳؛
- صرافی، مظفر، مفهوم، مبانی و چالشهای مدیریت شهری، فصلنامه مدیریت شهری، انتشارات سازمان شهرداریها، شماره ۲، تابستان ۱۳۷۹؛
- عبادی نژاد، سیدعلی، نقش حاشیه نشینی دربروز ناامنی، فصلنامه مطالعات امنیت اجتماعی، انتشارات معاونت اجتماعی ناجا، ۱۳۸۳.
- ماهنامه اطلاع رسانی مرکز تحقیقات و پژوهشهای نیروی انتظامی، سال اول، شماره ۵، آذرماه ۱۳۸۰؛
- مجلس شورای اسلامی، وظایف شوراها، ۱۳۷۵؛
- مزینی، منوچهر، بررسی ساختار مدیریت شهری در ایران، مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری وزارت کشور، ۱۳۷۸؛
- مزینی، منوچهر، مدیریت شهری و روستایی در ایران (مشکلات و امکانات آن)، وزارت مسکن و شهرسازی؛
- نشریه مرکز فوریت‌های پلیسی ۱۱۰، سال ۱۳۸۰؛
- Mandanipour, Ali, Tehran, The Making of a Metropolis, John Wiley & Sons, Chichester, England, 1998.